

Procés participatiu del Pla d'Arxius i Gestió Documental de Catalunya

Taula 5 d'experts. Administració electrònica i
gestió documental

Direcció General del Patrimoni Cultural

Setembre 2019



Generalitat de Catalunya
Departament de Cultura



Assistents

Taula territorial realitzada el 2 de juliol de 2019 a Barcelona, Palau Moja – Direcció General del Patrimoni Cultural de la Generalitat de Catalunya, carrer de la Portaferrissa, 1, amb els assistents següents:

| | Cognoms, Nom | Adscripció |
|----|--------------------|---|
| 1 | Montserrat Beltran | Arxiu Contemporani de Barcelona |
| 2 | Salvador Cabré | Arxiu Comarcal de l'Alt Camp |
| 3 | Teresa Cardellach | Arxiu Municipal de Terrassa |
| 4 | Gemma Carretero | Arxiu Municipal de Torelló |
| 5 | Pilar Cuerva | Museu Nacional de Catalunya |
| 6 | Jaume Sardà | Departament de Cultura |
| 7 | Ramon Saball | Departament de Justícia |
| 8 | Maria Utgés | Arxiu Nacional de Catalunya |
| 9 | Montserrat Clavell | Arxiu Municipal de Mataró |
| 10 | Sergi Borralló | Arxiu General de la Diputació de Tarragona |
| 11 | Raimon Nualart | Consorci Administració Oberta de Catalunya |
| 12 | Sergi Moli | Departament de Benestar Social i Família |
| 13 | Illana Giner | Departament de Polítiques Digitals |
| 14 | Roger Cots | Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local |
| 15 | Miquel Casademont | Universitat de Girona |

Antecedents

El govern de la Generalitat de Catalunya, en la reunió d'11 de desembre de 2018, va aprovar el Pla d'Arxius i Gestió Documental de Catalunya com un projecte transversal i participatiu a desenvolupar els anys 2019 i 2020.

La primera fase del Pla és la realització d'un procés participatiu obert a les administracions públiques, responsables i professionals dels arxius i la gestió documental, institucions privades, empreses i associacions per a realitzar entre tots la diagnosi del Sistema d'Arxius de Catalunya (SAC).

La Direcció General del Patrimoni Cultural ha convocat nou taules de debat d'experts que parteixen de l'anàlisi de les taules territorialitzades amb anterioritat.

Els objectius de les taules d'experts són:

- **Objectiu 1:** Aprofundir en la diagnosi del Sistema d'Arxius de Catalunya realitzada pel sector professional a les taules territorials (dins de la temàtica de cadascuna de les taules d'experts)
- **Objectiu 2:** Oferir els elements per a l'elaboració del Pla estratègic d'arxius i gestió documental 2021-2025:

- o Debatre i identificar els continguts del futur pla estratègic: prioritats, línies d'actuació, actuacions i instruments.
- o És un criteri rellevant del procés participatiu que les taules d'experts considerin la viabilitat i proposin les actuacions susceptibles d'ésser integrades en el pla estratègic d'arxius i gestió documental 2021-2025.
- o Recomanar les actuacions que siguin necessàries per assolir els objectius de la visió estratègica dels arxius i la gestió documental en l'horitzó 2030.
- o Si s'escau, proposar els canvis que es considerin indispensables en la normativa actual per poder assolir els objectius acordats.

Resum de la taula d'experts

Visió

L'administració electrònica és una **oportunitat de millora dels procediments administratius**, que siguin oberts i garanteixis els drets de la ciutadania.

L'administració electrònica canvia inèrcies i maneres de treballar.

L'administració electrònica s'ha de veure com un mitjà i no com un objectiu finalista.

L'administració electrònica és una **oportunitat perquè la gestió documental s'instal·li a les organitzacions**.

L'administració electrònica no ha de trencar el vincle arxiu / gestió documental; l'arxiu s'ha d'entendre per a tot el cicle de vida del document i ha d'intervenir des del moment zero.

Els arxivers han d'anar cap a la **gestió de les dades**.

El Pla d'Arxius i Gestió Documental ha de contemplar actuacions per ajudar a prestar els serveis de gestió documental en el món local, on està situat un dels reptes principals de l'administració electrònica.

Implantació de l'administració electrònica

Tot i que els canvis costen en les organitzacions grans, hi ha experiències en les què l'arxiu ha intervingut directament en el disseny del sistema corporatiu de gestió electrònica. Es considera que la principal aportació de l'arxiu és l'anàlisi documental. El repte dels arxivers és donar respostes a les demandes que plantegen les pròpies organitzacions i aquí hi ha un problema, atès que no ho podem fer sols, són imprescindibles **equips multidisciplinaris**. No estem ben situats perquè l'arxiu no té influència ni rang. L'única forma és integrar-se en els equips que implanten l'expedient electrònic des del començament del procés, és a dir, participant en el registre i la gestió. El repte és passar del final a la capçalera.

El canvi a l'arxiu electrònic és molt complex per als ajuntaments petits i mitjans, donant-se casos de situacions límit en ajuntaments que han volgut anar massa ràpid i han començant malament la implantació, i això té greus conseqüències per al seu manteniment i viabilitat. Cal redimensionar consorcis i recursos compartits, actualment s'estan creant fractures entre ciutadans de diferents municipis que no poden implementar l'administració electrònica a la mateixa velocitat. Els

municipis petits tenen situacions molt complexes i amb situacions limit, raó per la qual cal molta cooperació i compartir recursos i experiències.

Per adaptar-se a l'administració electrònica calen **equips multidisciplinaris** que incloguin una part jurídica. L'administració electrònica és una oportunitat per als arxivers perquè es puguin posicionar de nou al sistema. En alguns ajuntaments que han desplegat l'administració electrònica els arxivers lideren el canvi a través del control del registre i la gestió documental. Però ho liderin o no, han hagut de treballar i integrar-se amb moltes instàncies municipals (departaments d'informàtica, de processos, creació de nous departaments, etc.). En el fons l'administració electrònica exigeix un **nou model de gestió documental, que té present la importància de lligar les dades des de la seva creació**. Modificar el model de gestió documental implica a tota l'organització i ha de ser liderat des de la capçalera i estant des de l'inici del procés de presa de decisions. Un punt crític és la **interoperabilitat** entre els diferents departaments i sistemes. Així mateix, s'ha de començar a pensar que no només es gestionen documents, sinó que es gestionen **dades** i aquest és un canvi significatiu.

En el món local la situació actual és molt confusa i es té la percepció que s'arriba tard i malament. El model AOC és el que ha estat funcionant en el món local, i es considera que pot tenir un paper important, ja que és un consorci de diferents administracions. Tot i així, es pregunta si les seves funcions són les adequades. Té sentit que CAOC i les diputacions desenvolupin eines diferents per la gestió electrònica de la documentació?. Un tema clau, doncs, és el de qui exerceix les **competències en l'assistència als municipis**, que estan repartides entre les diputacions i els arxius comarcals.

A tall d'exemple, el Departament de Benestar ha realitzat una auditoria de quines eines estan adequades per adaptar-se a la Llei 39/2015, aquest és un departament molt transversal que té nombrosos tràmits compartits amb els ens locals. La conclusió és que cal crear **sistemes de gestió d'informació vertical nous**. També existeix la sensació que l'arxiu arriba tard al desplegament de l'administració digital.

El projecte **ARESTA + iArxiu** podria configurar el sistema de gestió documental integral de l'administració digital de la Generalitat i planteja donar resposta a tots els aspectes, no només de gestió sinó també de donar suport a tots els processos generant una solució mancomunada que pugui donar resposta a totes les administracions, però tot això està encara en un projecte. Molta dispersió entre departaments i massa iniciatives. Alguns departaments gestionen tràmits i procediments compartits amb altres administracions i no es treballa per establir un tràmit únic. El problema de fons és la definició del **model d'administració digital** que s'ha de tenir. A Catalunya no hem estat capaços de fer un **pacte per la societat digital** i reforçar una **autoritat digital de país**.

Tal i com s'ha indicat anteriorment, l'arxiu no es pot amagar al final i ha de fer una anàlisi documental i controlar el cicle de vida del document des del començament. Així mateix, calen **solucions electròniques avançades i integrades**.

Les situacions són molt diverses. La documentació judicial a Catalunya genera uns 900.000 expedients a l'any. Tot i que la documentació és de titularitat estatal, l'administració de la Generalitat té competències en allò relatiu a la implantació del sistema de gestió documental. Així, des de l'any 2013 hi ha un grup de treball encarregat de la interoperabilitat, gestió electrònica i arxius. El 2015 van començar una experiència pilot per a implantar un sistema de gestió documental des del inici dels expedients que sigui el més automatitzada possible. En el moment present uns 400 jutjats encara funcionen amb el sistema tradicional.

Des dels arxius de les diputacions es recorda que tenen un doble repte: incorporar l'administració electrònica al sistema de gestió documental corporatiu propi i donar **assistència als municipis en la implantació de l'administració**

electrònica. A Tarragona, el programa **ACTIO** ha estat la solució impulsada des de la Diputació per als ajuntaments i consells comarcals. Alguns dels elements que més es valoren d'aquesta experiència són la col·laboració entre administracions, el treball en grups multidisciplinaris i la utilitat del quadre de classificació municipal (que s'hauria de completar i adaptar). És a dir, que es demanen eines i instruments comuns que són imprescindibles per a la interoperabilitat i una nova regulació per aclarir les funcions dels arxius comarcals. Qui i com es dóna assistència als arxius municipals? L'iArxiu ha de ser l'arxiu electrònic de les administracions catalanes, ho pot ser? (Es recorda que ACTIO és un gestor documental però no un arxiu electrònic). Des del món local hi ha molts interrogants i la primera qüestió és quin serà l'arxiu electrònic de la Generalitat.

Des dels arxius comarcals s'indica la impossibilitat de donar resposta a tots els municipis. Alguns arxius comarcals, com el de l'Alt Camp, tenen els arxius històrics de vint dels vint-i-tres municipis ingressats al comarcal. En administració electrònica, han començat per crear un estàndard per tots els municipis i s'han trobat que diferents municipis han triat diferents aplicatius: vint tenen ACTIO i tres per GESTIONA (privat). Totes aquestes experiències demostren que **la classificació és fonamental per a no perdre informació**. ACTIO ha carregat part del quadre de classificació d'ajuntaments i consells comarcals, però és un aplicatiu que no està connectat a cap iArxiu. Així doncs, es constata que s'estan implementant diferents solucions per la gestió electrònica a diferents administracions i que no existeix un estàndard. S'hauria de **potenciar el quadre de classificació i afegir capes** i treballar amb un **model datacèntric** que superi els models de la gestió tradicional. Cal tenir un model transversal i definir com interoperen els Arxius Comarcals amb altres institucions.

L'Arxiu Nacional és un arxiu final que no participa en la implantació de la administració electrònica, que encara no és la seva realitat, però es veu a prop i no es disposa d'eines. Manquen **polítiques integrades i una major integració dels procediments**. Així mateix no hi ha criteris ni eines per tractar **fons híbrids**, que durant un temps seran importants. L'ANC no té eines per acceptar transferències híbrides amb suports obsolets.

Cal tenir en compte que l'administració electrònica genera un gran **canvi**: en el **model de la gestió documental**, en la **gestió de la informació**, en les **demandes dels usuaris**, que ja no volen només accés als documents sinó que volen bàsicament dades. Manquen recursos, eines des del punt de vista tecnològic (les actuals són obsoletes) i especialització professional per a poder desplegar una solució global.

Des dels museus també es creu que el món del futur són les dades. Els arxiviers han de saber com es genera la informació i quin procediments fan servir les aplicacions per generar la documentació, cal tenir el **mapa d'operacions** dels centres. Els arxius del futur no poden deixar de banda les noves tecnologies i s'haurà d'abordar des de la col·laboració. Els models datacèntrics disminueixen el paper dels arxiviers com a intermediaris. **L'arxiver haurà de ser l'administrador del sistema de gestió documental**. També es comenta que **els quadres de classificació molt probablement decauran perquè ningú busca pel quadre de classificació**. L'arxiver del futur ha d'estar a administració del sistema i tindrà un perfil tecnològic.

Es qüestiona la retòrica que acompanya la professió, el fet de portar molts anys parlant dels mateixos temes. L'arxiver no és un superhome i, en realitat, les coses són molt més simples. La funció de l'arxiver **participar en els nuclis de decisió que dissenyen els procediments**. Es necessiten polítiques definides i eines pràctiques. Els arxius estan fent el que poden amb els recursos i competències que tenen. Manca una bona plataforma per a gestionar la documentació digital. En aquests moments encara pesa massa el vessant patrimonial dels arxius.

Cal donar resposta a diferents problemes, com la presència del document electrònic en els fons privats i, particularment, en les empreses i fundacions que gestionen competències i serveis públics. El tema és com **preservar la informació que generen agents externs i que és documentació que va al sistema públic**. No hi ha hagut polítiques generals i cal un reforç dels departaments responsables de triar les solucions més adients.

Estem en un gran moment de transició i cal fer més col·laboracions amb instruments per tots i disminuir la dependència política en la presa de decisions, ja que es tracta de decisions estratègiques de país que van més enllà de qui governi.

Per a la implantació d'un model d'administració electrònica que incorpori la gestió documental i l'arxiu hi ha a l'abast **solucions jurídiques**, no tot és la tecnologia. El procediment administratiu comú (regulat en la Llei bàsica 39/2015) és el fonament del canvi. En els ajuntaments, el Reial Decret 128/2018 canvia les funcions dels secretaris/es locals, que passen a ser els superiors de l'arxiu i registre. És al secretari a qui pertoca crear el sistema de gestió documental i l'arxiu i la legislació li permet actuar mitjançant **instruccions**, que són més àgils que les ordenances. Les normes ISO també es podrien incorporar a través de les instruccions.

En una visió de futur, la Llei de Bases del Règim Local és molt important, en el sentit que defineix **l'arxiu com una funció de funcionari**, atès que està en el nucli d'allò bàsic que han de tenir els ajuntaments. No es pot discutir la figura de l'arxiver, no es poden externalitzar determinats serveis, els arxivers tenen una funció objectiva. Des d'aquí es pot lluitar contra la precarització dels arxivers municipals. És molt important mantenir el coneixement a l'administració pública perquè no hi hagi dependència de tercers (proveïdors). Evitar especialment la **dependència tecnològica** reforçant la plantilla d'informàtics.

El Consorci AOC es basa en el voluntarisme, no arriba igual a tots els ajuntaments. La política de país està a mans d'un consorci, del qual no hi formen part les diputacions.

També es diu que hi ha un problema greu de definició del model d'administració electrònica que volem. No s'ha estat capaç de fer un **pacte per la societat digital**. La Generalitat s'ha de reforçar com autoritat de país i evitar la disparitat de polítiques dels diferents departaments.

S'ha de definir el model de base i es comenta que una possible opció seria desenvolupar el **DESA'L, com a tramitador, i l'ARXIU com arxiu digital**. La qüestió és qui hauria de liderar el desenvolupament de les eines compartides, atès que potser no li pertoca al Consorci AOC. La bona lògica diria que això li pertoca de liderar a la **Generalitat, com a projecte de país que parteixi del diàleg i integri a totes les administracions**. També s'hauria d'aclarir quin departament hauria d'assumir el lideratge i exercir l'autoritat catalana d'arxius.

L'article 160 de l'Estatut d'Autonomia recolza l'acció legislativa i política de la Generalitat sobre els ens locals. L'estatut i la llei de bases del règim local són la base de les competències del govern per establir un model únic d'administració electrònica. L'acció de la Generalitat es podria vehicular a través de la modificació de la Llei d'arxius i documents, per incloure la gestió electrònica, o impulsant una nova **Llei d'arxius i dades que integri model de dades, pla de gestió documental i preservació digital** i que doni les directrius del model amb perspectiva de futur. En conclusió, la Generalitat ha de liderar i definir el **model documental i de gestió de dades per Catalunya**.

Sobre la implantació d'eines comunes, s'ha de poder aprofitar el que hi ha i vetllar perquè es puguin **interconnectar els sistemes existents per tal de no perdre informació i evitar duplicitats**.

S'ha de ser realista i acceptar que és molt difícil de preveure i planificar el futur, atès que amb l'aparició propera de l'ordenador quàntic es podrà conservar tot.

S'haurien de potenciar **grups de treball multidisciplinaris** amb tècnics de les diferents administracions, particularment d'aquelles que comparteixen tràmits. Com s'ha dit, els arxivers he d'estar-hi des del principi, de forma que els equips multidisciplinari ha d'estar compost per juristes, tecnòlegs, tècnics d'administració i experts en gestió documental. Tenir clar que l'aportació dels arxivers és l'expertesa en gestió documental i de la informació. Hi ha un nivell de treball que és independent dels gestors polítics i, tot i que costa molt, els grups de treball han de fer propostes concretes.

Així mateix, manca la figura d'un gestor de projectes a les organitzacions que permeti desplegar l'administració electrònica.

Conclusions

A tall de conclusió, s'afirma que el **futur de l'arxivística i la professió està en la gestió documental**, que seguirà sent la base de l'administració electrònica (i a més durant molts anys continuarem tenint documents híbrids).

Una de les preocupacions és la transició de paper a document electrònic, de forma que s'ha d'evitar o gestionar la duplictat en document paper i document electrònic en l'**expedient híbrid** així com la **pèrdua d'informació**.

La Generalitat ha de liderar el **model de gestió documental i de dades en el marc del govern obert i l'administració electrònica**, a través d'un òrgan ben definit que exerceixi lideratge intern i en el conjunt del país.

Les relacions entre la Generalitat i les administracions locals tenen base jurídica en l'estatut d'autonomia i la Llei de bases de règim local (base normativa). El desenvolupament d'eines i instruments (base procedimental i tècnica) té base legal en la Llei 39/2015 (ordena a les administracions tenir un arxiu electrònic únic) i en el futur Decret d'Administració Digital (tracta entre altres sobre la gestió documental i ja parla de dades).

El model de gestió de dades ha de contemplar la **reutilització i l'intercanvi d'informació** entre les administracions.

Caldrà adaptar les **normatives**, els **procediments de treball** i les **eines**. Les dues eines fonamentals són **un gestor documental** i un **iArxiu** com a eina de custòdia i preservació dels documents i objectes digitals.

S'ha de definir una directiva que estableixi el **model i esquema de metadades** base que permeti la preservació digital; un model base que comenci pel senzill i després anar construint. Hi ha la proposta de fer servir els de l'AOC (DESA'L i IARXIU).

Es considera necessari que els **serveis i les eines compartides s'hauran de consorciar** i mantenir entre tots. Es reivindica novament un paper més actiu de les diputacions, que haurien de tenir més representació. Així mateix, les empreses públiques s'han d'integrar en el sistema.

CRÈDITS:



Document revisat per:

Josep Fernández Trabal,

Coordinador del Pla d'Arxius

i Gestió Documental de Catalunya